



Construire de nouveaux territoires pertinents d'action, les maires ruraux et la coopération intercommunale.

Jean-Yves Nevers

► To cite this version:

Jean-Yves Nevers. Construire de nouveaux territoires pertinents d'action, les maires ruraux et la coopération intercommunale.. 2008. <halshs-00231079>

HAL Id: halshs-00231079

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00231079>

Submitted on 1 Feb 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

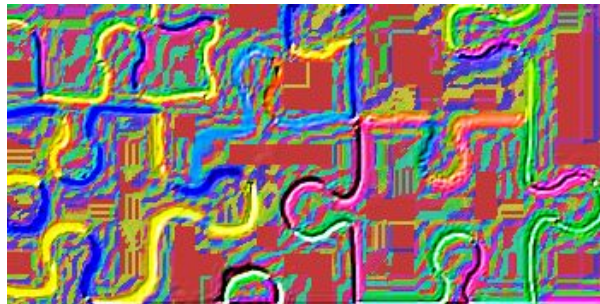
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

CERTOP

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Construire de nouveaux territoires pertinents d'action, les maires ruraux et la coopération intercommunale

Jean-Yves Nevers



Texte 1 : Communication à la Journée régionale d'étude de l'ARF « *Comment les ruraux vivent-ils et construisent-ils leurs territoires aujourd'hui?* », Toulouse - UTM - Maison de la Recherche, le 18 juin 1997.

Texte 2 : Actualisation, les maires des petites communes de Midi-Pyrénées et l'intercommunalité en 2001, Extrait du rapport : Bages R., Nevers J-Y., 2002, *Telles qu'en elles-mêmes... les municipalités des petites communes après les élections de 2001*, CERTOP, 75 pages.

1997 / 2001

Remarques préliminaires

Il est admis généralement qu'un des facteurs clés de la réussite d'une politique publique efficace dans le domaine du développement local est la construction d'un système d'action et de coopération « viable » c'est-à-dire capable de mobiliser des ressources variées en rapport avec des objectifs définis. La délimitation d'un « territoire pertinent » d'action relève à la fois de l'élaboration des objectifs (agir sur une économie et une société locales) et de la mobilisation des diverses ressources localisées (il s'agit aussi bien des ressources fiscales que de savoir-faire ou de réseaux d'acteurs). Si les communes et les départements se sont imposés historiquement comme les espaces les plus pertinents d'administration et de gestion et comme des systèmes d'action « efficaces » (par rapport à certains objectifs), leur capacité à répondre à certains enjeux et demandes sociales a passé principalement depuis plusieurs décennies par la création d'organismes intercommunaux mieux adaptés à la nature des problèmes traités (par exemple : l'électrification, la distribution d'eau potable, la collecte et le traitement des déchets ménagers). Cette coopération s'est révélée particulièrement nécessaire en milieu rural, compte tenu du morcellement communal et du déclin de la population (le nombre des communes de moins de 300 habitants est passé de 3000 en 1851 à 11000 en 1982).

En milieu rural, la coopération intercommunale n'est donc pas un phénomène nouveau et il existe dans ce domaine, un large éventail d'expériences et de savoir-faire. Les formules plus ou moins anciennes comme les SIVU dont l'existence a un siècle (il en existe 15000 environ), les SIVOM (2300), les syndicats mixtes (1100) ou les districts (320) se sont largement diffusées pour gérer certains services publics locaux traditionnels. Mais ces formules associatives et gestionnaires ont montré leurs limites quant à leur capacité à organiser des formes de coopération adaptées aux nouveaux enjeux du développement local et aux nouvelles formes de planification stratégique. Dans ces domaines, l'action publique nécessite une plus grande socialisation des ressources financières et humaines des communes, une coordination territoriale "horizontale" et une intégration intersectorielle plus étroites des politiques municipales et des capacités nouvelles de coordination et d'accès « verticaux » (du village à Bruxelles).

La construction de nouveaux territoires d'action structurés par et pour la coopération « entrepreneuriale » et « stratégique » a été mis à l'ordre du jour par le développement dans les années soixante-dix de la politique contractuelle (notamment les contrats de pays, contrats de rivière...) puis encouragé par la décentralisation (chartes intercommunales). Elle a été relancée par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale qui met en place les Commissions Départementales de la Coopération Intercommunale et crée deux nouveaux types de groupement à fiscalité propre : les communautés de communes et communautés de ville. La loi du 5 février 1995 sur l'aménagement du territoire propose la création de "pays", en tant que nouveaux territoires de planification et d'action. Les Départements, les Régions et la Communauté Européenne en conditionnant leur aide à la création de regroupements communaux ont suscité, encouragé ou conforté les initiatives locales dans ce domaine. C'est le cas, entre autres exemples des « contrats espace 2000 » du département du Tarn, des « contrats de terroirs » de la région Midi-Pyrénées et des zones d'application des programmes européens « leader ».

L'accumulation de ces incitations offre aujourd'hui aux acteurs locaux une "boîte à outil" et des opportunités très diversifiées dont ils se sont largement saisis puisque au début 1996, environ 900 communautés de communes, regroupant 9700 communes (soit 11 communes en moyenne par CC) et 12 millions d'habitants (13000h en moyenne) ont été créées en moins de quatre ans, auxquelles s'ajoutent la création de nouveaux districts¹. Aujourd'hui, en moyenne, chaque commune est membre de 4 syndicats intercommunaux et 42% des communes de moins de 2000 habitants appartiennent à un groupement à contribution fiscalisée ou à fiscalité propre. Les dépenses des groupements intercommunaux, supérieures aux dépenses des régions, représentent un cinquième des dépenses communales et prélèvent 7,4% des produits fiscaux locaux. A cela s'ajoute bien évidemment les ressources et dépenses publiques mobilisées par les multiples regroupements qui n'ont pas de statut de collectivités territoriales ou de syndicats intercommunaux. Par son poids financier et économique, la coopération intercommunale apparaît donc aujourd'hui comme un rouage essentiel de l'administration territoriale décentralisée.

Ce dispositif est extraordinairement fragmenté, segmenté, spécialisé, organisant des modes de coopération à « géométrie variable » et à « la carte ». La multiplicité de ces dispositifs structurant des territoires d'action contribue à transformer le modèle décrit par Pierre Grémion de l'administration territoriale traditionnelle, organisée autour des grandes bureaucraties sectorielles verticales et hiérarchisées, centralisée localement autour du préfet et coordonnées par les notables périphériques, représentants légitimes de la société locale. La prolifération des structures de coopération intercommunale participe à la construction d'un modèle d'action public nouveau, multipolaire, plus flexible, ouvert et concurrentiel qui offrent aux acteurs locaux des opportunités d'action plus larges, probablement plus efficace mais susceptible de générer des inégalités plus grandes d'accès aux services et aux biens publics (au regard des normes de l'équité républicaine). Cette complexité proliférante et opaque pose en outre des problèmes de gouvernance et de démocratie. Qui décide de quoi et pour qui? qui paie combien et pour quoi ?

A l'évidence, aucun type de groupement, pas plus la communauté de commune aujourd'hui que le SIVOM hier ne constitue une instance d'intégration forte, susceptible d'imposer une logique globalisante pour l'action collective, de structurer un espace public homogène et transparent et d'organiser une arène politique pour une confrontation pluraliste des intérêts sociaux et l'exercice de la citoyenneté². Sur ce point, on peut se demander dans quelle mesure le projet d'un pouvoir local réunifié, « reconsolidé » intégrant la diversité des systèmes d'action et de coopération et leurs territorialités disparates n'est pas un objectif déjà dépassé.

¹ Ministère de l'Intérieur, DGCL, Les Collectivités locales en chiffres, édition 1996 et Guide statistique de la fiscalité directe locale. Le mouvement de création de nouvelles CC, ralenti par les élections municipales de 1995 a été relancé en 1976. Le nombre de CC est actuellement d'environ 1100 (d'après « Intercommunalités, journal de l'ADCF, N°3, juin 1997). La carte des organismes à fiscalité propre (CU, CV, Districts et CC) montre leur inégale diffusion et fait apparaître quelques zones de forte implantation : l'Ouest (Bretagne, Poitou Charente), le Nord, la région Rhône Alpes, l'Alsace, les Pyrénées Atlantiques. Cette diversité s'explique probablement en partie par des « cultures de coopération » différentes liées à des traditions idéologiques et religieuses, et en partie par des politiques régionales et départementales d'incitation (ou non) à la création de regroupements.

² Un débat sur le mode d'élection des conseils des CC est en cours, l'élection directe de ceux-ci bouleverserait les équilibres souvent fragiles entre les communes.

Attitudes et stratégies des maires ruraux

Quelles sont dans ce contexte l'attitude et les stratégies des maires ruraux? Dans les années soixante, ils ont été fortement hostiles aux tentatives du pouvoir central de restructurer le découpage communal sans s'opposer cependant à la mise en place d'organismes de coopération moins contraignants. Une étude réalisée en 1984 auprès d'un échantillon de maires ruraux de la région Midi-Pyrénées montrait que le développement de l'intercommunalité, dans la conjoncture de la mise en place de la décentralisation, constituait un enjeu politiquement sensible qui divisait assez fortement les maires³. Une seconde enquête effectuée en 1996 auprès 436 maires apportent des données supplémentaires qui permettent de mesurer les changements et d'analyser les attitudes et stratégies des maires dans la conjoncture de relance de la coopération.⁴

Dans la région Midi-Pyrénées comme dans l'ensemble de la France, la coopération intercommunale est un fait bien enraciné dans la vie locale⁵. Son rôle ne cesse de s'étendre. Une large partie des compétences communales est aujourd'hui assurée par des organismes intercommunaux. D'après les données de notre enquête, les SIVU et les SIVOM collectent les ordures ménagères dans près de 9 cas sur 10 (75% en 1984), distribuent l'eau dans plus des 3/4 des communes (au lieu de 57% en 1984) et effectuent l'entretien de la voirie dans les 2/3 des communes (au lieu de la moitié). La plupart des communes conserve la gestion de leur école (lorsqu'elles en ont une), l'assainissement (pour des raisons techniques) et les équipements sportifs et culturels (c'est-à-dire dans la majorité des cas, un terrain de sport et une salle des fêtes). Le développement local est d'après les maires, une fois sur deux assumé par la municipalité et une fois sur deux transféré au niveau d'un SIVOM ou d'une Communauté de communes. Mais il est évidemment difficile, compte tenu de la diversité et du flou que recouvrent les interventions relevant de cette compétence, de faire un partage net entre ce qui relève d'une action spécifiquement communale et d'une action intercommunale.

Une commune appartient en moyenne à 4 organismes intercommunaux et 21% des communes sont membres de 6 syndicats ou plus. Les transferts financiers des communes aux organismes intercommunaux sont de plus en plus importants et représentent en moyenne 15% des dépenses communales. Une commune sur trois affecte au moins 20% de ses dépenses aux syndicats. En outre, la question du développement de la coopération, qui a été un des principaux thèmes de la campagne électorale de juin 1995, reste posé sur l'agenda politique des maires puisque d'après ceux-ci, 42% des communes sont concernées par un projet de CC ou de district (4%) inscrits dans les schémas départementaux élaborés par les CDCI. Il faut ajouter enfin que 45% des maires sont impliqués dans la gestion de l'intercommunalité au titre de membre d'un bureau, de président ou de vice-président (22%). Toutes ces données soulignent l'importance de l'intégration des communes rurales dans le dispositif, de plus en plus complexe, de la coopération intercommunale.

³ Enquête postale réalisée en collaboration avec Robert Bages en 1984-85 auprès d'un échantillon de 280 maires de communes de 50 à 2500 habitants de la région Midi-Pyrénées. Présentation des résultats dans : R Bages et JY Nevers, **Maires et les Communes rurales à l'heure de la décentralisation**, GREMAR/ERMOPRES, décembre 1986.

⁴ Enquête postale réalisée en collaboration avec Robert Bages et Annie Rieu en 1996 auprès des maires de la région Midi-Pyrénées. Echantillon de 436 communes représentatif des communes de 50 à 2500 habitants.

⁵ La région Midi-Pyrénées n'est pas une des régions françaises où la coopération intercommunale est la plus vigoureuse. Par ailleurs, il existe des disparités très importantes entre les huit départements.

Tableau 1

Mode de gestion des services communaux d'après les maires <i>(pourcentage en colonne, lire : dans 23% des cas, l'eau est géré par la commune, etc...)</i>							
	eau	voirie	assainisse- ment	écoles	ramassage des déchets	équipements sport culture	développe- ment local
commune	23	35	80	75	10	87	52
SIVU	43	8	6	13	22	1	5
SIVOM	20	48	9	7	55	6	19
district, CC	15	9	4	6	13	6	24

Le niveau d'implication des communes dans la coopération varie de façon relativement importante en fonction de certaines données locales. Le contexte départemental est une composante importante de ces variations en raison d'une part des politiques différentes suivies par les exécutifs des conseils généraux (les préfets n'ont pas appliqué de la même façon la loi concernant la mise en place des SIVOM, par exemple) et d'autre part, des caractéristiques des structures communales et de traditions politiques et culturelles assez difficiles à cerner. Les communes de l'Ariège consacrent 10% de leurs budgets à la coopération intercommunale, celles du Gers 20% en moyenne et celles du Lot 19%. L'implication financière des communes décroît lorsque leur taille démographique augmente mais la corrélation entre ces deux variables est assez faible ($R^2 = .11$). En outre, les communes dont la population est en régression ou stagnation affectent une part plus importante de leur budget aux organismes de coopération. Le taux d'engagement financier des communes est également corrélé avec la part de la population agricole ($R^2 = .22$). Au total, ce sont les petites communes à dominante agricole et en déclin qui consacrent la part la plus grande de leur budget à la coopération intercommunale. Mais il s'agit là d'une implication plus subie que voulue : ce sont en effet dans ces communes que les maires sont les moins favorables à la coopération, laquelle est davantage vécue comme une contrainte que comme un atout. Il faut évidemment ajouter que la part du budget communal transféré aux organismes intercommunaux est principalement liée à des formes traditionnelles de coopération concernant la gestion de certains services (assainissement, voirie, déchets, écoles) et qu'elle n'est pas significative de l'engagement des communes dans la nouvelle coopération « de projet » orientée vers le développement local. Les organismes à fiscalité propre financent directement leurs dépenses par leurs prélèvements fiscaux, bénéficient des dotations de l'Etat et reçoivent des aides des départements et régions.

D'une façon générale, la croissance de l'intercommunalité est largement acceptée : très peu de maires y sont hostiles (7% souhaitent la restreinte) et seule une minorité (13%) se déclare en faveur du maintien du statu quo. Cette dernière catégorie est en régression très nette par rapport à 1984. De même, les élus qui, à l'opposé, s'affirment favorables à un « large développement » de la coopération sont moins nombreux que dix ans auparavant. De fait, l'attitude positive mais prudente selon laquelle la coopération intercommunale devrait être développée « dans certaines limites » est devenue nettement majoritaire. Dans la conjoncture actuelle, cette attitude signifie probablement une position plus favorable à la coopération que ce qu'elle signifiait douze ans auparavant. En effet on constate que parmi les maires qui partagent cette opinion moyenne et qui sont par ailleurs concernés par un projet de Communauté de Communes, seulement 27% sont contre la mise en place de celle-ci (contre 61% chez les maires partisans du statu quo).

Tableau 2

Opinion des maires sur le développement de la coopération intercommunale en 1996 et 1984 (pourcentages en colonne)		
	1996	1984
<i>La coopération intercommunale devrait être :</i>		
- largement développée	20	28
- développée mais dans certaines limites	55	32
- maintenue telle qu'elle existe aujourd'hui	13	31
- restreinte car elle empiète déjà trop sur l'autonomie des communes	7	5
- non réponse	5	4

Cette moindre polarisation des opinions traduit un rapprochement des points de vue entre les maires des différentes tendances politiques. En 1984, la coopération intercommunale, comme la décentralisation, était perçue comme un projet beaucoup plus "politique" et l'opposition entre maires de gauche et maires de droite était très affirmée. Ainsi 41% des maires de gauche étaient-ils alors favorables à un « large développement » de la coopération contre seulement 14% des maires de droite. Douze ans plus tard, les maires de gauche sont devenus plus prudents et les maires de droite se sont ralliés, en partie, à un développement limité de la coopération. Il subsiste néanmoins une différence significative entre la gauche et la droite qui est du reste modulée par les contextes départementaux. Il existe par exemple parmi les maires modérés ou de droite de l'Aveyron un courant favorable au développement de la coopération tandis que les maires du Gers, quel que soit leur tendance politique y sont en majorité hostiles.

Tableau 3

Opinion des maires sur le développement de la coopération intercommunale en fonction de leur appartenance politique en 1996 et en 1985 (pourcentages en colonne)								
	1996				1984			
	gauche	centre gauche	droite	apolitique et non déclarés	gauche	centre gauche	droite	apolitique et non déclarés
<i>largement développée</i>	28	24	16	13	41	33	14	19
<i>développée dans certaines limites</i>	54	58	56	55	32	36	40	28
<i>maintenue telle</i>	8	8	17	18	23	24	35	40
<i>restreinte</i>	7	8	8	6	1	6	9	6
<i>non réponse</i>	4	2	4	8	4		2	7

En dépit de l'atténuation de la différenciation des opinions, un certain nombre d'autres facteurs, outre l'appartenance politique, influencent toujours les attitudes des maires. L'analyse statistique de nos données fait apparaître que les maires ruraux sont d'autant plus favorables à la coopération intercommunale :

- *qu'ils sont élus dans une commune où la population est socialement diversifiée, moins agricole et travaille en plus grand nombre à l'extérieur de la commune.*

- qu'ils exercent une profession non agricole et particulièrement qu'ils sont cadres supérieurs. Sur ce point, l'appartenance socio-professionnelle s'avère plus discriminante que l'affiliation politique.

- qu'ils sont faiblement enracinés dans la commune
 - qu'ils disposent d'un réseau relationnel fort avec les principales personnalités politiques et administratives départementales

Une attitude favorable au développement de l'intercommunalité est associée par ailleurs à un ensemble d'opinions favorables :

- à la décentralisation,
 - à la planification territoriale (POS),
 - à une gestion municipale plus expansionniste et plus ouverte à l'installation de nouveaux résidents, y compris d'origine étrangère, et à l'accueil de nouvelles activités.

Tableau 4

Principales caractéristiques comparées des maires favorables et des maires défavorables à la coopération intercommunale en 1984 et 1996				
<i>(en pourcentage de chaque catégorie, lire : 31% des maires des communes très agricoles sont défavorables...)</i>				
	enquête de 1996		enquête de 1984	
	défavorables	favorables	défavorables	favorables
commune très agricole	31	21	47	18
commune dont le maire est agriculteur	49	25	56	28
commune dont le maire de moins de 45 ans	20	13	21	41
commune dont le maire enraciné	62	43	60	39
commune dont le maire de gauche	26	49	24	53
commune dont le maire a un réseau relationnel fort	34	41	26	49
dont le maire favorable à la décentralisation	30	61	39	55
dont le maire est favorable au POS	51	74	37	78
maire favorable à une augmentation des impôts	44	39	25	52

On constate cependant deux changements intéressants. Même si les maires les plus favorables sont en moyenne plus jeune (53 ans) que les maires défavorables (56 ans), contrairement à 1985, les maires nouvellement élus ne sont pas plus favorables à un large développement de la coopération que les maires sortants. D'une façon générale, sur de nombreux points, les « nouveaux maires » élus en 1995 apparaissent plus prudents, plus réservés voire même plus conservateurs que les maires sortants. Ce qui indique que contrairement aux élections de 1977 et 1983, les dernières élections municipales n'ont pas fait émerger la figure classique du « nouveau maire innovateur ». En second lieu, la relation entre l'attitude en matière de coopération et de stratégie fiscale s'est inversée. Les maires les plus favorables au développement de la coopération sont aujourd'hui fiscalement plus conservateurs (ils sont moins favorables à l'augmentation des impôts locaux). Cette nouvelle combinaison est probablement porteuse de changements stratégiques importants quant à la gestion des organismes intercommunaux. Il a été constaté que les maires étaient tentés de se « défaire » de l'accroissement de la pression fiscale locale sur les organismes intercommunaux en tirant parti de l'opacité que ceux-ci introduisait entre les contribuables et leurs responsables, très souvent mal identifiés.

En 1985, le profil du groupe des maires qui se prononçaient pour un élargissement de la coopération présentait une plus grande cohérence sociologique que celui du groupe « plus

restreint » qui affiche aujourd'hui les mêmes positions. Il est probable que la nouvelle dynamique qui s'est exprimée dans les cinq dernières années pour la promotion d'une « *coopération de projet* » et qui s'est concrétisée par la création de nombreuses Communautés de Communes a été supportée activement par ce groupe de maires dont le profil correspond aux tendances lourdes de l'évolution sociologique du milieu rural. Les élections de 1989 et de 1995 ont en effet confirmé largement la tendance au déclin de la place des agriculteurs dans les mairies et la progression continue des maires issus des couches moyennes supérieures et des maires dont les attaches familiales, l'identité personnelle et les intérêts professionnels sont moins exclusivement enracinés dans le cercle étroit d'une collectivité communale.

Tout indique qu'on assiste à un déplacement de l'enjeu que représente l'engagement dans l'intercommunalité. Le développement de la coopération intercommunale est devenue un enjeu plus pragmatique qui divise moins les maires selon leur appartenance politique et davantage en fonction du bilan qu'ils tirent de leur expérience concrète et d'un calcul avantages/coûts. De ce point de vue, il apparaît que l'expérience de la coopération n'est pas toujours estimée très positive. Comme on l'a signalé, ce sont parmi les communes les plus fortement intégrées dans le dispositif intercommunal (mesuré par la part du budget qui lui revient) que se rencontrent le plus fréquemment des attitudes hostiles ou réservées à la coopération. Les communes dont les maires sont plutôt hostiles au développement de l'intercommunalité affectent en moyenne 18% de leur budget aux organismes de coopération contre 13% pour les communes dont les maires sont favorables. Il existe probablement une certaine limite au delà de laquelle les avantages perçus ou espérés de la coopération se changent en inconvénients (tant du point de vue des charges que de l'autonomie décisionnelle) ou n'apportent plus les avantages supplémentaires attendus. On constate en outre que là où le conseiller général préside le SIVOM ou la CC et là où il est particulièrement actif, les maires sont en moyenne plus réservés sur le développement de la coopération, ce qui traduit probablement le sentiment d'une certaine perte d'autonomie. L'évaluation des chartes intercommunales confirme cette constatation : plus de la moitié des maires dont la commune a participé à l'élaboration d'une charte (40% des communes de l'échantillon), estime que celle-ci a eu des effets "peu bénéfiques" ou aucun effet réel (29%) sur le développement de leur commune.

Tableau 5

Attitude des maires sur le développement de la coopération intercommunale en fonction de la part du budget de leur commune affectée à des organismes intercommunaux (pourcentages en ligne)				
	<i>largement développée</i>	<i>développement limité</i>	<i>maintenue tel quelle</i>	<i>réduite</i>
moins de 10%	28	52	8	9
de 10 à 20%	23	53	17	4
plus de 20%	11	53	21	15

Interrogés sur l'importance qu'ils attribuent à divers obstacles susceptibles de freiner le développement de l'intercommunalité, les maires placent en tête les deux arguments traditionnellement avancés pour expliquer les résistances locales à celle-ci : la préservation de leur autonomie de décision et la volonté des habitants de maintenir l'identité de leur commune. La crainte d'une augmentation de la charge fiscale est aussi considérée comme un obstacle très important par plus de la moitié des maires. Est également mise en exergue l'insuffisance des aides étatiques, pourtant très incitatrices semble-t-il puisqu'à l'origine de la création de nombreuses CC « opportunistes ». Ces positions sont logiquement mises en avant par les maires partisans du statu quo ou hostiles à la coopération : 86% de ces derniers affirment que le maintien de l'identité communale est un obstacle très important contre 26% seulement des maires favorables au développement de la coopération. La différence est moins large mais néanmoins assez nette s'agissant de la préservation de l'autonomie de décision (73% contre 42%) et la crainte d'un alourdissement de la charge fiscale (76 contre 44%).

Les élus qui mettent le plus en avant la défense de l'identité communale et dans une moindre mesure la préservation de l'autonomie de décision et la crainte d'impôts plus lourds présentent un profil sociologique très homogène : ils sont plutôt apolitiques et de centre gauche, agriculteurs et artisans ou commerçants, élus dans une communes très agricoles et de taille moyenne (entre 250 et 750 habitants) et plutôt hostiles à la décentralisation laquelle signifie pour une importante majorité d'entre eux (plus de 60%) : favoritisme, accroissement des inégalités entre communes, politisation et gaspillage. Ces maires affichent en outre une préférence majoritaire pour les regroupements traditionnels, SIVU et SIVOM regroupant un petit nombre de communes. Ils sont plus nombreux dans le Gers, le Tarn et Garonne et l'Aveyron que dans l'Ariège ou le Lot.

Tableau 6

Opinion des maires sur les principaux obstacles à la coopération intercommunale (pourcentages en ligne)				
	<i>très important</i>	<i>important</i>	<i>peu important</i>	<i>non réponse</i>
<i>Quelle est selon vous l'importance de ces obstacles à la coopération intercommunale :</i>				
- le souci des maires de préserver leur autonomie de décision	53	34	8	5
- la volonté des habitants de maintenir l'identité communale	51	33	8	8
- la crainte que les impôts locaux s'alourdissent	53	33	6	7
- l'insuffisance des aides apportées par l'Etat	45	31	12	12
- le fait que les responsables des syndicats ne sont pas élus directement par la population	16	21	47	16
- l'existence d'oppositions politiques entre les maires	12	24	50	15

Une très large majorité des maires considère le mode de désignation indirect des dirigeants des organismes intercommunaux comme un obstacle « peu important »⁶. C'est dire que le problème d'un contrôle plus démocratique par les électeurs des politiques décidées par ces organismes élus au second degré est loin d'être une préoccupation majeure des maires ruraux. De même, ces derniers, conformément à la logique bien connue du discours consensuel, considèrent comme négligeables les clivages politiques dont on sait pourtant que leur rôle est parfois décisif dans les blocages des projets de coopération. Sur ce plan, l'âge et l'expérience produisent leurs effets : plus le maire est âgé et anciennement élu, plus il a tendance à réduire l'importance des clivages politiques. L'opinion des maires varie également assez nettement d'un département à l'autre.

Interrogés sur la structure de coopération la mieux adaptée à leur commune, 38% des maires choisissent la Communauté de Communes de préférence au SIVOM (21%), au district (6%) ou à des SIVU (9%). Une combinaison de plusieurs structures a la préférence de 20% des élus. La faveur accordée à la communauté de commune confirme le succès de cette nouvelle formule introduite par la loi de février 1992 : aux 12% de communes qui appartenaient déjà à une communauté au moment de l'enquête, s'ajoutent les nombreuses communes (38% de l'échantillon) concernées par les propositions des Commissions départementales de la Coopération Intercommunale, propositions qui sont par ailleurs soutenues par une large majorité (70%) de maires. Il existe cependant des différences très sensibles entre les départements. Les maires de la Haute-Garonne et du Gers sont en moyenne beaucoup moins favorables à la Communauté de Commune ou au district (31% et 23%) que ceux de l'Ariège (80%), du Lot (54%), du Tarn et Garonne (69%) ou de l'Aveyron (59%). Dans les Hautes Pyrénées et le Tarn les opinions sont nettement polarisées entre les partisans des structures traditionnelles et les maires favorables aux CC. En fait une partie, mais une partie seulement, de ces variations départementales renvoie aux rapports de force politiques locaux. Le clivage passe plus nettement entre les maires qui se reconnaissent dans les grands partis politiques (PS, RPR, UDF) et les maires apolitiques ou qui refusent de se classer, lesquels sont plus attachés aux formes traditionnelles de coopération comme le sont du reste, logiquement, les maires partisans du statu quo ou de la réduction de la coopération. A noter que les « nouveaux maires » élus en 1995, ne sont pas plus favorable aux CC que leurs collègues plus anciennement élus et ils sont plus nombreux à ne pas se prononcer.

Tableau 7

Selon vous, quelle serait la structure de coopération intercommunale la mieux adaptée aux communes comme la vôtre ? (pourcentages en colonne)	
- plusieurs SIVU spécialisés	8
- un SIVOM	21
- un district	6
- une communauté de communes	38
- une combinaison de plusieurs structures	20
- non réponse	8

⁶ Une consultation organisée par l'ADCF en 1996 a montré que 90% des élus interrogés étaient pour le maintien du mode actuel de désignation des délégués intercommunaux (d'après « Intercommunalités, journal de l'ADCF »).

Le choix du territoire le plus pertinent pour l'organisation d'une coopération intercommunale efficace est loin de faire l'unanimité. Une minorité de maires (13%) choisit l'association d'un nombre très limité de communes⁷. Le regroupement dans le cadre du canton a la préférence de 34% des élus tandis que plus de la moitié des maires se prononce soit pour un territoire plus large regroupant les communes de plusieurs cantons (8%), soit pour des "territoires fonctionnels" comme les bassins d'emplois et les bassins de vie (15%), soit, plus fréquemment, des territoires de solidarité plus traditionnels du type "pays" et "terroirs" (24% des maires).

Tableau 8

Pour organiser une coopération intercommunale efficace, faut-il que celle-ci regroupe (pourcentages en colonne)	
- un nombre très limité de communes	13
- toutes les communes d'un canton	34
- les communes de plusieurs cantons	8
- des communes situées dans des zones de solidarités de type	
bassin d'emploi	5
bassin de vie	11
pays ou terroir	24
- non réponse	

Si les maires les plus favorables au développement de la coopération intercommunale privilégient en toute logique, les solutions les plus intégrées comme la Communauté de Communes ou le district (72%) ils ne se prononcent pas plus fréquemment que les autres pour l'inscription de ces organismes dans de nouveaux territoires, de type « fonctionnel » ou du type « pays » et « terroirs ». Une fraction importante d'entre eux reste attachée aux frontières cantonales. D'une façon générale, il n'existe pas de relation très affirmée entre les choix des structures et les choix des aires de regroupement. Ainsi, les partisans de la Communauté de Communes sont-ils presque aussi nombreux à choisir un regroupement cantonal que les partisans du SIVOM (39% contre 42%). Dans ce domaine, ni la tendance politique ni l'ancienneté dans la fonction n'influencent les préférences des maires. L'influence du contexte départemental, de la politique départementale et du rôle des conseillers généraux dans le dispositif existant, est plus nette mais sans que se dégagent de très fortes majorités pour l'une ou l'autre des solutions disponibles. Une majorité de maires de l'Ariège (53%), de l'Aveyron (59%) privilégie les structures cantonales ou inter cantonales tandis que les pays et terroirs ont un certain succès dans le Lot (33%) et le Gers (30%). Dans le Tarn les bassins de vie ou d'emploi sont choisis par 28% des maires. Dans les autres départements les préférences sont très dispersées. Les maires favorables au canton sont également ceux dont la commune fait partie d'une structure présidée par le conseiller général et d'un canton où celui-ci réunit les maires fréquemment et ceux qui estiment qu'un des rôles prioritaires du conseiller général est d'animer la coopération.

⁷ D'après les données de la DGCL (1996), les territoires où s'exercent les compétences des Communautés de communes regroupent en moyenne 11 communes (comme les districts), 23% des CC regroupent moins de 5 communes et 9 plus de 20 communes. La population moyenne des CC (13000 habitants) est nettement inférieure à celle des districts (32200 habitants) qui concernent presque toujours des agglomérations urbaines, dont certaines très importantes (Toulouse par exemple).

Les quelques données que l'on vient de commenter montrent la complexité non seulement du dispositif de coopération intercommunal dans lequel les communes rurales sont de plus en plus engagées mais aussi de **la signification que les maires attachent à cette participation**. En effet, l'implication dans la coopération intercommunale est considérée par une catégorie de maires dont le profil sociologique est assez bien repérable, comme une contrainte imposée de l'extérieur à laquelle les maires réagissent par une attitude sinon d'hostilité du moins de retrait passif, de non engagement. L'attitude de ces maires s'associe fréquemment à des attitudes de fermeture et de repli « localiste » autour de la défense de l'autonomie et de l'identité locale, au refus d'ouvrir la démocratie et la citoyenneté communale à la participation des néo-résidents et des étrangers. C'est sur la base d'une autre configuration d'attitude et probablement d'intérêts locaux que se développent les stratégies orientées vers le développement d'une coopération plus active pour le développement local et qui esquisse la carte probable des nouveaux territoires pertinents de l'administration et de la démocratie locale. Les contextes départementaux, combinaison de traditions culturelles, des sédimentations institutionnelles du passé et des stratégies politiques présentes, expriment et en même temps activent en les amplifiant les différenciations des politiques communales de coopération.

Actualisation

Les maires des petites communes de Midi-Pyrénées et l'intercommunalité en 2001

Extrait du rapport : Bages R., Nevers J-Y., Telles qu'en elles-mêmes... les municipalités des petites communes après les élections de 2001

La loi «relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » promulguée en 1999 a donné un nouvel essor à l'intercommunalité mais ce mouvement a surtout concerné les villes avec la création de nombreuses Communautés d'Agglomération (162 en 2005 d'après les données de la DGCL) destinées à se substituer aux Communautés de ville et aux Districts. Ailleurs, les Communautés de communes, dont la formule a été instituée en 1992, ont continué à proliférer : leur nombre est passé de 756 en 1995 à 1533 en 2000 puis à 2342 en 2005 regroupant environ 30000 communes et 26 millions d'habitants. Les Communautés de Commune recouvrent cependant des réalités très diverses en fonction de l'étendue de leurs compétences et surtout de l'exercice réel de celles-ci, et de leur fiscalité. Ainsi faut-il distinguer en premier lieu les CC à fiscalité additionnelle des CC qui ont instauré la TPU (Taxe Professionnelle Unique), généralement considérée comme un indicateur d'intégration des gestions communales.

Une enquête réalisée auprès de 368 communes de Midi-Pyrénées peu après les élections municipales de 2001 montre l'ampleur de la progression de l'intercommunalité et indique que pour les maires, celle-ci est devenue une dimension bien maîtrisée et même banalisée, de la gestion locale. On constate que les services de distribution d'eau potable, de ramassage des ordures ménagères et d'entretien de la voirie relèvent encore largement d'organismes intercommunaux traditionnels (SIVU ou SIVOM). Le développement d'une intercommunalité plus intégrée est cependant assez net puisque les Communautés de Communes gèrent, outre le développement local, une part non négligeable de la voirie, des écoles, des déchets ménagers et des équipements collectifs sociaux, sportifs et culturels. En 2001, 59% des communes faisaient partie d'une communauté de communes (12% en 1995).

2001	eau	voirie	assainissement	écoles	ramassage des déchets	équipements sportifs, culture	développement local
commune	27	39	74	67	5	73	41
SIVU	53	5	9	11	21	3	1
SIVOM	17	33	8	5	46	5	8
district, CC*	4	24	9	17	28	19	50

* CC : communauté de communes

En 2001, les SIVU, les SIVOM et désormais les Communautés de Communes collectent les ordures ménagères dans 95% des cas au lieu de 80% en 1995 (et seulement 54% en 1983), distribuent l'eau dans près des 3/4 des communes, un peu moins qu'en 1995 (et 67% en 1983) et effectuent l'entretien de la voirie dans 61% des communes (34% en 1983). La plupart des

communes conservent, bien qu'en léger retrait sur 1995, la gestion de leur école (2/3 des cas), l'assainissement - pour des raisons techniques - et les équipements sportifs et culturels (3/4 des cas), limités le plus souvent à un terrain de sport et à la salle des fêtes. On peut mesurer l'importance du transfert en train de s'opérer sur le très court terme dans la comparaison de court terme entre 2001 et 1995 pour le développement local, qui, d'après les maires, relève désormais de la commune dans moins de la moitié des cas (41% au lieu de 52% en 1995), ayant été de plus en plus souvent transféré sur la communauté de communes (50% en 2001, 24% en 1995).

Les transferts financiers des communes aux organismes intercommunaux vont croissants : en 1983 ils représentaient en moyenne 12% des dépenses communales, en 1995 15,5%, en 2001 17,5%. Une commune sur quatre affecte au moins 20% de ses dépenses aux syndicats dont elle est membre. En outre, plus de la moitié des maires (52%) sont aujourd'hui impliqués dans la gestion de l'intercommunalité au titre de membres d'un bureau, de présidents ou de vice-présidents : ils étaient 43% en 1995 et 35% en 1984. Un maire sur cinq est président ou vice-président d'un organisme intercommunal.

D'une façon générale, la croissance de l'intercommunalité est largement acceptée et les réticences s'atténuent au fil du temps : seule une petite minorité de maires s'y montre franchement hostile et sensiblement moins nombreux sont ceux qui se déclarent en faveur d'un simple maintien du statu quo.

<i>Evolution de l'opinion des maires sur le développement de la coopération intercommunale de 1983 à 2001« Selon vous, la coopération intercommunale devrait-elle être ... » (pourcentages en colonnes)</i>			
	1983	1995	2001
- largement développée	28	20	32
- développée mais dans certaines limites	32	55	48
- maintenue telle qu'elle existe aujourd'hui	31	13	10
- restreinte, car elle empiète déjà trop sur l'autonomie des communes	5	7	8
- non réponse	4	5	3

Les attitudes de réserve surtout (maintenir la situation, sans plus) sont en régression très nette par rapport à 1983 : de 31% à 10% au total. Un noyau dur d'opposition très minoritaire persiste toutefois. A l'opposé, les élus qui s'affirment favorables à un « large développement » de la coopération, qui marquaient nettement le pas en 1995 par rapport à 1983, sont de nouveau en progression en 2001: on compte aujourd'hui 1 maire sur 3 favorable à un élargissement important de ses interventions, au lieu de 1 sur 5 en 1995. L'attitude positive mais prudente selon laquelle la coopération intercommunale devrait être développée « dans certaines limites » reste toutefois la position dominante, de loin la plus répandue. A l'expérience, il est clair que le pragmatisme l'emporte et que les résistances fléchissent.

Cette moindre polarisation des attitudes traduit un rapprochement des points de vue entre les maires des différentes familles politiques. En 1983, la coopération intercommunale, comme la décentralisation, était perçue comme un projet beaucoup plus « politique », et l'opposition entre

maires de gauche et maires de droite très affirmée. Ainsi 41% des maires de gauche étaient-ils favorables à un « large développement » de la coopération pour seulement 14% des maires de droite. 18 ans plus tard, les maires de gauche se montrent encore les plus favorables, mais les maires de droite, apolitiques et non déclarés, ont réajusté leur évaluation et apparaissent nettement moins réticents; l'écart s'est réduit, et une majorité d'entre eux se rallie à un développement limité de la coopération. Le développement de la coopération intercommunale est devenu un enjeu pragmatique qui ne divise plus guère les maires selon leur appartenance politique mais plutôt en fonction du bilan qu'ils tirent de leur expérience concrète et d'un calcul avantages/coûts. Si la question suscitait au départ des appréhensions, l'expérience de la coopération les a progressivement levées.

2001	gauche	centre gauche	droite	apolitiques et non déclarés
- <i>largement développée</i>	37	37	25	27
- <i>développée dans certaines limites</i>	47	41	49	49
- <i>maintenue telle quelle</i>	8	9	15	9
- <i>restreinte</i>	4	13	10	11
non réponse	4	-	1	4

En 1995 les attitudes les plus hostiles ou réservées se rencontraient chez les maires des communes les plus fortement intégrées dans un dispositif intercommunal (intégration mesurée par la part du budget qui lui est affectée) ; comme s'il existait une limite au-delà de laquelle les avantages perçus ou espérés de la coopération se changeaient en inconvénients, tant du point de vue des charges que de l'autonomie décisionnelle ou n'apportaient plus les avantages supplémentaires attendus. L'évaluation en 2001 est devenue globalement plus favorable et ce sont, tout à l'inverse de 1995, les maires des communes les plus fortement intégrées dans ces dispositifs qui se montrent aujourd'hui les plus disposés à envisager le développement de cette intégration. L'expérience faite, les réticences cèdent.

Opinion des maires sur le développement de la coopération intercommunale en fonction de la part du budget de leur commune affectée aux organismes intercommunaux

Selon vous, la coopération intercommunale devrait-elle être ?

2001	<i>largement développée</i>	<i>développée dans certaines limites</i>	<i>maintenue telle quelle</i>	<i>réduite</i>
< de 10%	33	49	10	8
10 à 20%	25	54	10	10
> de 20%	37	54	4	4

Interrogés sur la structure de coopération qui serait la mieux adaptée à leur commune, 49% des maires choisissent en 2001 la communauté de communes (ou le district) à fiscalité propre (ils n'étaient qu'1/3 à se prononcer en ce sens 6 ans plus tôt), de préférence à la communauté de communes ou le district sans fiscalité propre (7%), au SIVOM (8%) ou à des SIVU (3%),

solutions plus proches d'un modèle aujourd'hui en perte de vitesse, qui recueillaient au total les suffrages de 39% des maires en 1995. La faveur accordée à la communauté de communes confirme le franc succès de la formule introduite par la loi de février 1992 : 59% de communes appartiennent à une communauté en 2001, alors qu'elles n'étaient que 12% en 1995. Une combinaison de plusieurs structures, formule qui laisse une marge d'autonomie sans doute plus grande que la seule communauté de communes la plus intégrée, a la préférence de 26% des élus (en progression sur 1995).

Opinion des maires sur les types de structures intercommunales		
<i>Selon vous, quelle serait la structure de coopération intercommunale la mieux adaptée aux communes comme la vôtre ? (pourcentages en colonne)</i>		
	1995	2001
- plusieurs SIVU spécialisés	8	3
- un SIVOM	21	8
- un district ou une communauté de communes sans fiscalité propre	10	7
- un district ou une communauté de communes avec fiscalité propre	33	49
- une combinaison de plusieurs structures	20	26
- non réponse	8	7

Des différences sensibles persistent sur cette question entre les départements. De 1995 à 2001, l'option favorable à une communauté de communes avec fiscalité propre a largement progressé partout jusqu'à devenir le choix quasiment majoritaire, alors que les solutions plus traditionnelles (SIVU, SIVOM, districts ou communautés de communes sans fiscalité propre) perdaient largement du terrain et qu'un nombre croissant se prononçaient pour une combinaison de structures.

Le clivage ne passe plus aujourd'hui nettement entre les maires qui se reconnaissent dans les grands partis politiques (PS, RPR, UDF...) et les maires apolitiques ou qui refusent d'indiquer leurs affinités, qui étaient en 1995 plus attachés aux formes traditionnelles de coopération comme du reste, logiquement, les maires partisans du statu-quo ou de la réduction de la coopération. En 2001, les maires affichant une appartenance politique se montrent simplement plus favorables à la combinaison de structures. Egalement, à l'inverse des « nouveaux maires » de 1995, ceux de 2001 ne marquent plus de réticences particulières et se montrent tout aussi favorables aux communautés de communes avec fiscalité propre que leurs collègues plus anciennement élus.

Le choix du territoire le plus pertinent pour l'organisation d'une coopération intercommunale efficace est loin de faire l'unanimité. Une minorité infime de maires (5% au lieu de 13% en 1995) choisit l'association d'un nombre très limité de communes pour une coopération minimale, façon d'afficher de fortes réticences. Le regroupement dans le cadre du canton a la préférence de 36% des élus, tandis que plus de la moitié des maires (55%) se prononcent soit pour un territoire plus large regroupant les communes de plusieurs cantons, soit pour des « territoires fonctionnels » comme les bassins d'emplois et les bassins de vie, soit plus fréquemment, pour des « territoires de solidarité » plus traditionnels du type « pays » et « terroirs ».

Mode de coopération préféré en fonction de l'affinité politique des maires (pourcentage en ligne)						
2001	des SIVU	SIVOM	CC sans fiscalité	CC avec fiscalité	combinaison de structures	nr
non déclarée	2	10	8	44	24	13
apolitique	3	14	11	49	19	5
droite et centre droit	4	10	5	64	16	1
centre gauche	7	4	7	48	33	7
gauche	4	7	6	43	33	7
<i>Ensemble</i>	3	8	7	49	26	7

Opinion des maires sur diverses aires de coopération intercommunale <i>Pour organiser une coopération intercommunale efficace, il faut que celle-ci regroupe...(pourcentages en colonne)</i>		
	1995	2001
- un nombre très limité de communes	13	5
- toutes les communes d'un canton	34	36
- les communes de plusieurs cantons	8	12
- des communes situées dans des zones de solidarités		
de type : <i>bassin d'emploi</i>	5	4
<i>bassin de vie</i>	11	20
<i>« pays » ou « terroir »</i>	24	17
- non réponse	5	4

Si les maires les plus favorables au développement de l'intercommunalité privilégient en toute logique les solutions les plus intégrées comme la communauté de communes avec fiscalité propre, ils se prononcent aussi plus fréquemment que les autres pour l'inscription de ces organismes dans de nouveaux territoires, de type « fonctionnel » ou du type « pays » et « terroirs », même si une fraction importante reste attachée aux frontières cantonales. Ces maires sont également ceux dont la commune fait déjà partie d'une structure présidée par le conseiller général et ceux qui estiment qu'un des rôles prioritaires de ce dernier est d'animer la coopération intercommunale. D'une façon générale, il n'existe pas de relation très affirmée entre les choix des structures et les choix des aires de regroupement. Ainsi, les partisans de la communauté de communes sont-ils presque aussi nombreux à choisir un regroupement cantonal que les partisans du SIVOM (39% contre 42%). Dans ce domaine, ni la tendance politique ni l'ancienneté dans la fonction n'influence les préférences des maires.

Interrogés sur l'importance qu'ils attribuent à divers obstacles susceptibles de freiner le développement de l'intercommunalité, les maires placent en tête le souci de préserver leur autonomie de décision et, un peu en retrait, la crainte d'une fiscalité alourdie et la volonté des habitants de maintenir l'identité de leur commune. Selon une majorité d'élus en effet,

l'éventualité d'une augmentation de la charge fiscale, imposée par des décisions prises à l'extérieur de la commune, constitue un obstacle que les incitations financières offertes par l'Etat, jugées insuffisantes, ne compensent pas. En revanche, la majorité des maires ne considère pas comme des freins très importants l'existence d'oppositions politiques et le fait que les responsables des syndicats soient élus au second degré. La démocratisation des organismes intercommunaux qui prendrait la forme d'une élection directe n'est pas désignée comme un enjeu, probablement parce qu'elle n'est pas vraiment souhaitée par les élus, comme l'indiquent par ailleurs les sondages. Quant à la minoration des clivages politiques, elle semble refléter ici davantage l'aspect traditionnel du discours public du maire rural, qui valorise le consensus, que la réalité des négociations dont les enjeux politiques sont loin d'être absents.

Opinion des maires sur les principaux obstacles à la coopération intercommunale <i>Parmi les principaux obstacles à la coopération intercommunale que l'on a coutume d'évoquer, quelle est selon vous l'importance de ceux-ci (pourcentages en lignes)</i>				
2001	<i>Très important</i>	<i>important</i>	<i>Peu important</i>	<i>nr</i>
- le souci des maires de préserver leur autonomie de décision	54	28	11	8
- la volonté des habitants de maintenir l'identité communale	47	33	14	8
- la crainte que les impôts locaux s'alourdissent	48	35	10	8
- le fait que les responsables des syndicats ne sont pas élus directement par la population	18	23	45	14
- l'existence d'oppositions politiques entre les maires	16	30	43	11
- l'insuffisance des aides apportées par l'Etat	42	31	16	11

Les maires qui mettent l'accent sur l'importance de l'attachement de la population à l'identité communale et sur la volonté des élus de préserver leur autonomie décisionnelle comme obstacles à la coopération intercommunale sont aussi ceux qui sont les plus réservés à l'égard de celle-ci et les plus attachés au maintien du statu quo. Par exemple, 84% des maires partisans du statu quo affirment que la défense de l'identité communale est un obstacle très important contre 26% des maires qui estiment que la coopération doit être largement développée. Parmi ces maires, une majorité affiche en outre une préférence pour les formules traditionnelles, SIVU et SIVOM, et pour des territoires de coopération limités à un petit nombre de communes. Ces maires sont plus fréquemment de centre gauche ou apolitiques, agriculteurs ou indépendants et élus dans les petites communes à dominante agricole. En somme, pour cette catégorie d'élus, les coûts et les risques en termes d'autonomie, d'identité et de fiscalité d'un engagement dans la nouvelle intercommunalité de projet paraissent trop élevés par rapport aux gains et avantages, il est vrai très incertains, qu'ils peuvent en attendre.

L'évaluation des chartes intercommunales laissait en 1995 l'impression d'une faible satisfaction. Plus de la moitié des maires (55%) dont la commune avait participé à l'élaboration d'une charte, estimaient que celle-ci avait eu des effets « peu bénéfiques », « aucun effet réel »

voire des effets « négatifs » sur le développement de leur commune. A cette date, plus de la moitié des maires, non impliqués, n'avaient pas donné d'avis sur la question.

L'attitude à l'égard des « pays » en cours d'élaboration en 2001, qui concerne au moment de l'enquête 70% des communes, révèle des attentes nettement plus fortes. Les maires des communes directement concernées affichent des attentes positives dans 8 cas sur 10 ; les autres, soit n'expriment pas d'opinion, soit sont beaucoup plus partagés. S'il subsiste un certain scepticisme, surtout pour les communes en dehors du mouvement, les « pays » suscitent cependant un intérêt certain : 63% des maires disent attendre des « pays » un « meilleur partenariat » (38%), « une plus grande cohérence » (21%), ou qu'ils constituent « une instance de concertation » (4%). Les évaluations varient quelque peu selon les sensibilités politiques, les maires de gauche se montrant dans l'ensemble les plus intéressés, mais ce sont d'abord et de très loin les maires centre gauche qui disent leur intérêt, les plus réticents étant à l'opposé les maires non déclarés et les maires apolitiques, soit qu'ils n'expriment pas d'opinion, soit qu'ils disent plus fréquemment n'en attendre « pas grand-chose ». La configuration était voisine naguère sur la question de la coopération intercommunale, sauf une inversion à gauche : les plus fervents partisans des « pays » ne sont plus dans la gauche classique (PS, PCF), mais au centre-gauche.